

Verwaltungsethik in der Praxis: "Harte" und "weiche" Gesichtspunkte

Faust, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Faust, T. (2008). Verwaltungsethik in der Praxis: "Harte" und "weiche" Gesichtspunkte. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 9(2), 244-262. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-353732>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Verwaltungsethik in der Praxis*

„Harte“ und „weiche“ Gesichtspunkte

THOMAS FAUST**

Public Service Ethics in Practice – „Hard“ versus „Soft“ Aspects

Institutional hard dimensions of public service ethics mainly focus on law, internal checks and instructions. Individual hard aspects refer to obedience, whistle blowing and sometimes even to the exit strategies of public servants. In contrast, soft issues address e. g. public private partnerships, organizational culture and intrinsic motivation of public servants. The main argument is that hard and soft aspects are dependent upon each other: Hard means require soft factors to avoid strictness and frustration of public servants. And soft issues are dependent upon hard ones to gain stability, clarity and calculability.

Keywords: Public Management, Governance, Verwaltungskultur, Diversity, Remonstrance, Whistleblowing, Dialektik, Topologie

1. Einführung

Der öffentliche Sektor in Deutschland hat sich in den letzten Jahren zu einem vielfältigen und facettenreichen Phänomen entwickelt. Besonders die Ideenwelt des so genannten New Public Management forcierte seit Anfang der 1990er Jahre Gründungen öffentlicher Unternehmen, Outsourcing-Modelle und sonstige Formen dezentraler Leistungserbringung. Angesichts dieser wachsenden Heterogenität soll zunächst der Bereich der öffentlichen Verwaltung näher bestimmt werden. Es ist wohl die öffentlich-rechtliche Rechtsform, welche das trennschärfste Abgrenzungskriterium liefert. Zur öffentlichen Verwaltung gehört demnach zum einen die *unmittelbare* Staats- und Kommunalverwaltung (z. B. Gemeinden, Kreise, kreisfreie Städte, unmittelbare Landes- und Bundesbehörden). Zum anderen ist die *mittelbare* Staats- und Kommunalverwaltung zur öffentlichen Administration zu zählen – also etwa Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Rechnungshöfe sowie Eigen- und befreite Regiebetriebe (vgl. Damkowski/Precht 1995: 31).

Die explizite Thematisierung der Ethik wurde in der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft lange vermieden.¹ Auch in Lexika und Standardwerken zur *Angewandten*

* Beitrag eingereicht am 04.02.2008; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 29.08.2008.

** Dr. Thomas Faust, Haardtwaldstraße 1, D-60528 Frankfurt a. M., Tel.: +49-(0)69-9999 3664, E-Mail: thomas-faust@gmx.net, Forschungsschwerpunkte: Public Management, Verwaltungsethik, Organisationskultur, Politische Ethik.

¹ Erste Entwicklungen wurden vor allem durch den Beitrag von Hofmeister (2000) in die Wege geleitet. Eher missverständlich insoweit das Forum Wirtschaftsethik (Nr. 3/2002), das unter dem Titel „Wirtschaftsethik in der Verwaltung“ de facto auf öffentliche Unternehmen fokussiert ist.

Ethik findet sich bis dato kein Eintrag zum Stichwort „Verwaltungsethik“.² Insbesondere jedoch Fälle von Korruption,³ dubiosen Nebeneinkünften und fragwürdiger staatlicher Gewaltanwendung lenken aktuell eine vermehrte Aufmerksamkeit auf ethische Fragestellungen. Verwaltungsethik wird in der bisherigen Diskussion als ein System von Standards und Strategien verstanden, das zentrale (Grund-)Werte in die administrative Praxis überführt. Dabei richtet Verwaltungsethik den Blick nach vorn, indem sie nach guten Gründen sucht, sowohl für die Fortentwicklung von Rechtsnormen als auch für moralische Postulate in und gegenüber Administrationen (vgl. Faust 2003/2006: 159).

Bislang wurde regelmäßig das Stereotyp der „guten Institutionen“ bemüht, welche „die bösen Bediensteten“ zu integrem Verhalten anhalten sollen. Nach dem Bekanntwerden von Missständen wurde zumeist auf harte, konsequente Maßnahmen gedrängt, um rasche, ggf. leicht transferierbare Problemlösungen zu erreichen. Ein Hauptanliegen dieses Beitrags ist es aufzuzeigen, dass dieser Ethikfokus eine allzu strikte Engführung impliziert.

2. „Harte“ Ethikdimensionen

Wie angedeutet, wollen harte Maßnahmen ethisch einwandfreie Verhältnisse durch geradliniges, unbeirrtes Handeln kreieren. Hartes wirkt oft polarisierend, denn es wird auf ein prägnantes Entweder-Oder sowie auf eine klare Wahr-Falsch-Differenzierung rekurriert. Zu unterscheiden sind in diesem Kontext einerseits individual- und andererseits institutionenethische Konzepte. Dies soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

2.1 „Harte“ Institutionenethik

Im institutionellen Ethikverständnis werden Individuen als Adressaten moralischer Postulate konzeptualisiert. Unter Institutionen sind allgemein Normen- und Regelsysteme zu verstehen, welche Komplexe von Handlungen und Interaktionen steuern (vgl. Homann 1999: 52f.). Traditionell wichtige Institutionen im Umfeld öffentlicher Verwaltungen sind die Legislative, die Verfassung sowie Gesetze und Dienstanweisungen. Insbesondere das Beamtenrecht⁴ enthält Verhaltensregeln mit consequenten ethischen Implikationen. So sind Bedienstete unter anderem zur vollen Hingabe an das Amt, zur treuen Pflichterfüllung (einschließlich der Remonstrationspflicht⁵) und zur strikten Sachlichkeit bei der Aufgabenbewältigung angehalten. Dass Beamte sich diesen Verhaltensgeboten unterwerfen, haben sie explizit durch einen Diensteid gemäß § 58 Bundesbeamtengesetz zu bekräftigen. Das hierbei implizit Mitgedachte liegt auf der Hand: Die Integrität öffentlicher Verwaltungen ist durch Handlungen unzuverlässiger Amtsträger bedroht und dies gleich in mehrfacher Beziehung. Zum

² Vgl. etwa die grundlegenden Werke von Höffe (2008) und Nida-Rümelin (2005).

³ Für einen sehr instruktiven Überblick über den Facettenreichtum von Korruptionsphänomenen im öffentlichen Sektor vgl. Alemann (2005).

⁴ Vgl. etwa §§ 52ff. Bundesbeamtengesetz und die entsprechenden Länderregelungen, die allesamt auch auf den Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes ausstrahlen.

⁵ Zu näheren Einzelheiten vgl. Abschnitt 2.1.2.

einen in fachlicher Hinsicht, wenn Bedienstete beispielsweise fehlerhafte, rechtswidrige Verwaltungsakte erlassen. Zum anderen wegen ihres persönlichen Gewissens und ihrer Präferenzen, die unwägbar Launen und Schwankungen unterworfen sind.

Gemäß dieser Lesart sind Individuen *verwaltungsintern* ex ante zu striktem Gehorsam und Uneigennützigkeit anzuhalten. So dominieren in der bisherigen Verwaltungspraxis detaillierte Überprüfungen, Belehrungen und Unterweisungen durch Vorgesetzte. Ergänzt wird dies durch den Grundsatz der Schriftlichkeit bei Verwaltungsentscheidungen sowie durch gegenseitige Kontrollen unter Bediensteten – etwa in Gestalt des Vier-Augen-Prinzips bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zudem sind strenge ex post-Kontrollroutinen (beispielsweise durch die Interne Revision) ein gängiger Bestandteil der administrativen Praxis.

Wie bereits angedeutet, fand seit Anfang der 1990er Jahre in Deutschland eine zügige Umgestaltung und Ökonomisierung öffentlicher Verwaltungen statt. In diesen New Public Management-Konzepten wurden die harten, traditionellen Ansatzpunkte ergänzt durch konsequente Ziel- und Budgetvorgaben sowie durch monetäre Anreize und Sanktionen.

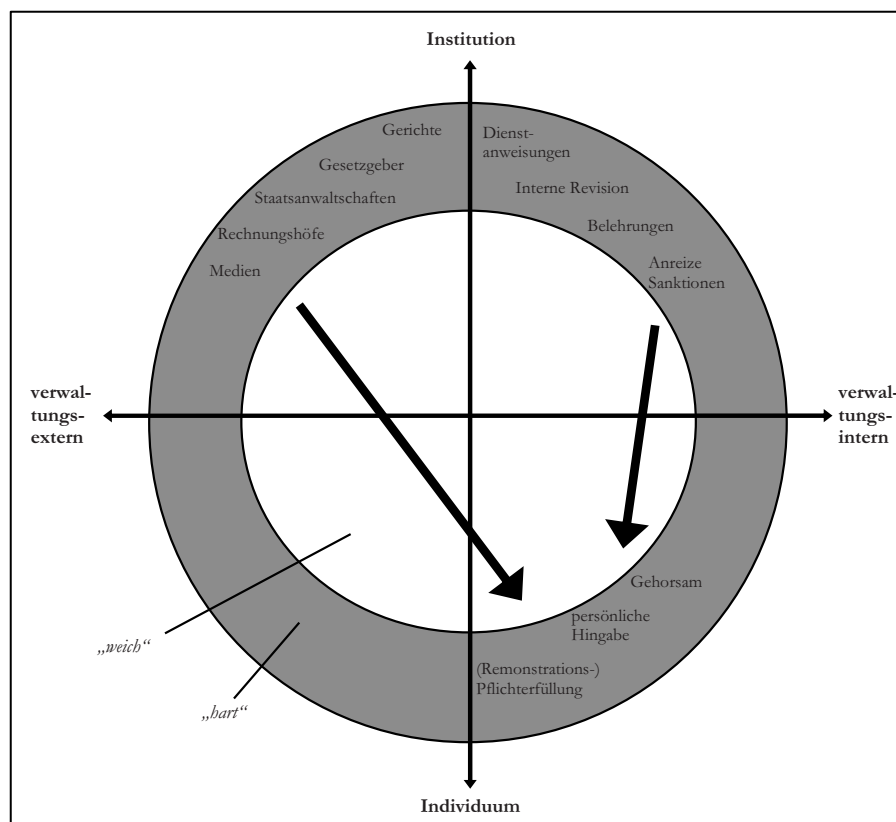


Abbildung 1: „Harte“ institutionelle Verwaltungsethik (eigene Darstellung)

Zu den internen treten die klassischen *verwaltungsexternen* Kontroll- und Strafverfolgungsinstanzen. Rechnungshöfe, Gerichte und Landeskriminalämter sind etwa in diesem Zusammenhang zu nennen. Neuerdings reihen sich in dieses externe Institutionengefüge auch spezialisierte Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften ein, die in deutschen Großstädten zur energischen Verfolgung von Korruption installiert wurden. Einschneidende Aktionen werden oft auch von auflagenstarken (Boulevard-)Medien initiiert: So werden insbesondere administrative Bestechungsfälle regelmäßig plakativ personalisiert und skandalisiert. Eine ähnliche Funktion der bisweilen rigide-schonungslosen Thematisierung von Missständen übernehmen zunehmend auch Blogs und Diskussionsforen im Internet.

Abbildung 1 visualisiert diese verwaltungsinternen und -externen Ethiktopoi, die eine klar-hierarchische Positionierung implizieren und vor allem den Gehorsam bzw. andernfalls die persönliche Schuld von Bediensteten adressieren. Die Chancen und Risiken dieser harten Institutionenethik werden nun zu analysieren sein.

2.1.1 Chancen

Deutschland dient weltweit vielen (Entwicklungs-)Ländern wegen seiner historisch gewachsenen, rechtsstaatlichen Institutionen als Vorbild. Mit einer ausgefeilten, detaillierten Rahmenordnung hofft man auch dort, die Integrität öffentlicher Verwaltungen sicherzustellen. Analog wird nicht selten in der Wirtschafts- und Unternehmensethik argumentiert: Der systematische Ort der Moral seien die Rahmenbedingungen und Spielregeln (vgl. Homann/Lütge 2005: 48), denn einzelne Akteure seien durch Ausbeutung bedroht, wenn sie einseitige ethische Vorleistungen erbrächten. In der Tat kann eine klare, entschiedene Institutionenethik nicht zu unterschätzende administrative Vorzüge implizieren.

Zunächst zielt sie auf eine Erhöhung von Effektivität und Routine bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Das Augenmerk der Institutionenethik liegt auf der *Stabilität*, Verlässlichkeit und Willkürfreiheit der Verwaltung. Historisch betrachtet ist dies eine wichtige Errungenschaft: Die im 19. Jahrhundert einsetzende Hinwendung zu Institutionen verdrängte die damals vorherrschende öffentliche Klientel- und Vetternwirtschaft. So wurde eine unpersönlich-sachbezogene Administration installiert, welche die einwandfreie Herkunft von Normen und die formale Korrektheit des Handelns referenziert. Den Bediensteten wurde somit Klarheit und Orientierung an die Hand gegeben, ohne dass ständig (zeit-)aufwändige Grundsatzdiskurse über Verwaltungsentscheidungen zu führen waren.

Weiterhin schaffen Rechtsnormen eine verlässliche Basis für die juristisch verbindliche *Einklagbarkeit* von Ansprüchen (vgl. Gmeiner 2007: 206). Verstöße gegen die Institutionen können, etwa mittels Bußgeldern, unmissverständlich sanktioniert werden. Auch insofern unterstützen Institutionen die Sicherheit, Orientierung und das Ethos der Individuen. Insbesondere können Spielregeln eine Ausbeutung der Good Guys durch die Bad Guys verhindern: Zum einen, indem positive institutionelle Anreize für integrires Verhalten geschaffen werden; zum anderen, indem die Bad Guys kontrolliert bzw. sanktioniert werden können, was sie sozusagen in heilsame Verunsicherung stürzt. Damit werden beispielsweise dubiose Absprachen und Koalitionen der Bad Guys destabilisiert. Harte Institutionen beinhalten somit eine nicht zu unterschätzende

generalpräventive Wirkung. Zudem implizieren sie immer mehr auch Prüf- und Substitutionsfunktionen – etwa in jenen Fällen, in welchen Selbstverpflichtungen beteiligter Akteure versagen. Dies wurde progredient wichtig seit Anfang der 2000er Jahre, als die Leitideen von *Public Governance*⁶ und dem „aktivierenden Staat“ evolvierten. Denn gerade diese prinzipiell herrschaftsfreien, diskursiven Kooperationen mit verwaltungsexternen Akteuren rufen nach Stabilität, demokratischer Legitimation und Freiheit von dubiosen Partikularinteressen.

2.1.2 Risiken

Hinsichtlich der harten Institutionenethik sind jedoch auch eine Reihe von Nachteilen und Risikofaktoren erkennbar. Zunächst ist die durch Rechtsinstitute kreierte *Legalität* nicht notwendigerweise deckungsgleich mit ethischem Handeln (vgl. Paine 1994: 109f.). Ein Exempel insoweit ist das kamerale (und selbstverständlich legale) Rechnungswesen, das indes Defizite bezüglich einer integren, zukunftsorientierten Führung öffentlicher Haushalte aufweist. Noch deutlicher werden Moraledefizite bei jenen Gesetzen und Dienstanweisungen, die innerhalb von Unrechtsregimen erlassen werden. Allein angesichts dieser Beispiele ist es verfehlt, ausschließlich auf institutionelle Maßnahmen zu fokussieren.

Dem harten institutionellen Verständnis zufolge wird Ethik grundsätzlich als indifferent in Bezug auf das personale Ethos und die administrative Verantwortungskultur betrachtet. Angesichts der zahlreichen, detaillierten Verhaltensnormen des deutschen (Beamten-)Rechts entwickelte sich die rechtspositivistische Fiktion, Verwaltungsethik gehe komplett in gesetzlichen Regelungen auf.⁷ Rechtsnormen drohen daher rasch obsolet zu werden, weil durch Rechtsanwender und Betroffene geäußerte Verbesserungsvorschläge vom Gesetzgeber grundsätzlich mit Vorbehalten betrachtet werden. So bilden Institutionen den Nährboden für zentralistische Bürokratien und innovationsfeindliche Misstrauenskulturen, in denen Entscheidungsspielräume stets als unwägbare Risiken gelten. Zudem sind rigide Institutionen vor allem an sichtbaren Symbolen, aber weniger an nachhaltigen Lern- und Umdenkungsprozessen orientiert. Daher wird auf sie vorzugsweise nach administrativen Skandalereignissen zurückgegriffen – in der trügerischen Hoffnung, so lasse sich verlorene Reputation kurzfristig zurückgewinnen. Nach solchen Eklats reagiert der *Gesetzgeber* oft auch mit weiteren Normverschärfungen – etwa mit Novellen des Straf- und Disziplinarrechts. Abbildung 1 zeigt indes, dass der Gesetzgeber eine weite Wegstrecke zu überwinden hat, wenn er aus verwaltungsexterner Warte das situationsspezifische Verhalten von Bediensteten steuern will. Dabei wird aber beispielsweise verkannt, dass dienstliche (Dilemma-)Situationen eines Bauamtsleiters grundlegend von jenen eines Zollbeamten differieren.

Gerade *Amtsleitungen* sind oft mit den abstrakten institutionellen Vorgaben überfordert, insbesondere bei unzureichend geregelten Spezialfällen und daraus entstehenden Grauzonen. Dieser Umstand wiegt umso schwerer, da gerade Führungskräfte für

⁶ Grundlegend etwa Bogumil/Jann (2005: 213ff.) sowie Priddat (2005: 63ff.). Kritisch zu Public Governance wegen evolvierender Korruptionsrisiken vgl. Faust (2008: 24f.).

⁷ Vgl. dazu etwa tendenziell die Argumentation von Sommermann (1998: 300).

den Transfer der Regelungen in die jeweilige dienstliche Praxis verantwortlich sind. Aber auch *Mitarbeiter* in Verwaltungen entwickeln oft wenig innere Bindung an die institutionellen Maßnahmen. Einige sind verunsichert oder gar eingeschüchtert; sie entwickeln dann eine Mentalität der Misserfolgsvermeidung⁸ statt aktiv nach (ethischem) Erfolg zu streben. Andere Bedienstete reagieren eher mit Aggression und Zynismus. Ihnen missfallen die expliziten oder impliziten Verunglimpfungen der harten Institutionenethik – insbesondere dann, wenn lediglich de jure-Maßnahmen ergriffen werden, jedoch die bedenklichen Praktiken de facto unverändert bleiben. Manche Bedienstete fühlen sich dann sogar zu fragwürdiger Kreativität aufgefordert, um sich im unübersichtlicher werdenden Normengestrüpp unentdeckt falsch verhalten zu können. Überhaupt transportiert die strikte Institutionenethik ein oft problematisches Menschenbild. Sie begreift Bedienstete vor allem als Missetäter, die zwar durch Drohungen und Sanktionen beeindruckt werden können, denen aber die ethischen Dimensionen ihrer Handlungen de facto gleichgültig sind (vgl. Paine 1994: 111). Korrekte Handlungen aus eigenem inneren Antrieb werden damit prinzipiell ausgeblendet, moralische Missstände stets als persönliche Defekte einzelner Verwaltungsmitarbeiter („schwarze Schafe“) interpretiert.

Dass harte Regelungen zwar das Sollen, aber nicht notwendigerweise das ethische Wollen und die Exzellenz von Bediensteten fördern, wird insbesondere deutlich an der Pflicht zur *Remonstration*⁹ gemäß § 56 Bundesbeamtengesetz. Demotivierend ist die Erfüllung dieser Norm insbesondere deshalb, da der remonstrierende Bedienstete implizite und/oder explizite Sanktionen zu fürchten hat (vgl. Quambusch 2003: 364). Infolgedessen sind und bleiben auch Dienstvorgesetzte ihrerseits ungeübt im Umgang mit solchen Beschwerden. Die Remonstrationspflicht fristet daher in der Verwaltungspraxis ein Mauerblümchen-Dasein, obschon sie prinzipiell als Gegengewicht zu einer reinen Institutionenethik konstruiert ist.

Insgesamt läuft so die harte Institutionenethik allzu oft ins Leere bzw. sie degeneriert zu einem bloßen Aktionismus. Zudem fühlen sich, wie bereits angedeutet, Individuen bisweilen aufgefordert, ihrerseits mit rigiden Aktionen zu antworten. Dies wird im Folgenden näher ausgeführt.

2.2 „Harte“ Individualethik

Individuethik untersucht das Verhalten des Einzelnen gegen sich selbst und gegenüber anderen (vgl. Dietzfelbinger 2008: 82); sie fokussiert somit auf den Menschen als

⁸ Vgl. hierzu auch die Metapher der „Schließung“ für unethische Handlungen (Thielemann 2005: 37). Strategien der Misserfolgsvermeidung können als Kultur prägend für nicht wenige Bereiche der öffentlichen Verwaltung angesehen werden.

⁹ Remonstration ist eine verwaltungsinterne Beschwerde bezüglich der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungshandlung. Grundsätzlich tragen Beamte für die Rechtmäßigkeit ihrer Diensthandlungen die volle persönliche Verantwortung. Von dieser Verantwortung können sie nur dann frei werden, wenn sie ihrer Remonstrationspflicht nachkommen. Dazu müssen Beamte umgehend ihre Bedenken dem unmittelbaren Vorgesetzten bekannt geben. Hält dieser die Anordnung aufrecht, so ist sofort der nächsthöhere Vorgesetzte zu informieren. Bestätigt dieser die Anordnung, so muss der Beamte sie ausführen. Er ist dann jedoch von persönlicher Verantwortung befreit – es sei denn, die Diensthandlung missachtet die Menschenwürde.

Quelle und Subjekt der Ethik. Im bisherigen Verwaltungsethikdiskurs wurde zumeist übersehen, dass nicht nur Institutionen, sondern auch einzelne, couragierte Individuen harte Maßnahmen initiieren können. Diese Individuen sehen sich regelmäßig in der Verantwortung,¹⁰ persönlich für die Behebung administrativer Missstände eintreten zu müssen.

Prinzipiell sind die Möglichkeiten zahlreich, sich als einzelner Bediensteter gegenüber unethischen Zumutungen zu positionieren. Optionen insoweit sind zunächst die *Unterordnung*, die bedingungslose Loyalität sowie der Gang in die innere Emigration. Begünstigt wird dies durch die harte Institutionenethik sowie durch die auf Passivität ausgerichtete Sozialisation vieler Bediensteter.¹¹ Weitere individualethische Optionen sind anonyme Anzeigen von Missständen sowie insbesondere auch das *Whistleblowing*. Hierbei versuchen Bedienstete nach Ausschöpfung des Dienstwegs administrative Misereen dadurch zu unterbinden, dass sie mit ihren Bedenken an die Öffentlichkeit treten.¹² In der jüngeren Vergangenheit wurden bereits mehrere Whistleblower-Fälle aus Verwaltungen publik: Etwa ein Revisor bei der Bundesagentur für Arbeit, der innerorganisatorisch kein Gehör fand und dann öffentlich auf geschönte Erfolgsstatistiken seines Dienstherrn aufmerksam machte. Oder eine schleswig-holsteinische Amtstierärztin, die die Öffentlichkeit frühzeitig vor den Gefahren der Rinderseuche BSE warnte.

Bisweilen werden gar temporäre oder endgültige *Exit-Strategien* von integren Bediensteten in Erwägung gezogen. Hierzu zählen Versetzungs- und Beurlaubungsersuchen bzw. Kündigungen von Mitarbeitern. Mit wachsendem Wertebewusstsein ziehen Individuen also zuweilen auf sehr drastische Weise ihre persönlichen Konsequenzen aus Missständen und daraus resultierenden (Gewissens-)Konflikten.

Einen Teil der Verantwortung tragen aber auch die scheinbar nur passiv Beteiligten (vgl. Thurnherr 2000: 107) am administrativen Geschehen. Harte Maßnahmen gehen demnach bisweilen auch von *verwaltungsexternen* Individuen aus, wenn sie administrative Missstände entdecken und öffentlich anprangern. So etwa von einem Bürger, der von ethnischen Diskriminierungen in einem Sozialamt erfährt und dies publiziert. Oder beispielsweise von einem Privatunternehmer, der fragwürdige Umstände bei öffentlichen Auftragsausschreibungen anprangert. Gefördert wird diese Art der Individualethik zum einen durch das wachsende Selbst- und Wertebewusstsein verwaltungsexterner Stakeholder. Zum anderen tragen neuerdings Electronic Government-Konzepte und Informationsfreiheitsrechte¹³ dazu bei, dass einzelnen Bürgern mancher administrativer Missstand erstmals transparent wird.

Auch bezüglich der harten, verwaltungsinternen und -externen Individualethik sollen nun die Chancen und Risiken beleuchtet werden.

¹⁰ Ausführlich zur Verantwortung als ethischer Grundkategorie vgl. Fetzer (2004: 88).

¹¹ Vgl. hierzu etwa den Artikel 33 des Grundgesetzes, welcher insoweit einschlägige Prinzipien des Berufsbeamtentums kodifiziert.

¹² Grundlegend zum Whistleblowing im privatwirtschaftlichen Bereich vgl. Leisinger (2003).

¹³ Zu Details betreffend Informationsfreiheitsrechte vgl. Abschnitt 3.2. dieses Beitrags.

2.2.1 Chancen

Die unabweisbare Notwendigkeit der Individualethik leitet sich verwaltungsintern vor allem daraus ab, dass bei öffentlicher Aufgabenerfüllung regelmäßig Ermessensspielräume bestehen. Das Verhalten von Bediensteten ist zudem durch Kontrollorgane nicht komplett beobachtbar und etwaiges Fehlverhalten kann demzufolge nicht lückenlos sanktioniert werden. Kein noch so exakt justiertes Institutionen-Set kann mithin das individuelle Ethos der Bediensteten substituieren. Dieses Ethos kann sich, wie ausgeführt, in Extremsituationen geradezu eruptiv seinen Weg bahnen. Eine derartige Individualethik ist offensichtlich nicht immer vermeidbar: So wie etwa ein Chirurg seinem Patienten eine Wunde zufügt, um ihn vom Leiden zu befreien, sind zuweilen drastische individualethische Maßnahmen zur Behebung von Missständen erforderlich. Die Vorzüge einer solchen Individualethik können in unterschiedlichen Aspekten gesehen werden: Einmal bietet die beharrliche Individualethik eine Chance für kritisch-konstruktive Bürger und Bedienstete. Unbeirrt vorgetragene Beschwerden können eminent wichtige Impulse für eine Werte- und Qualitätsorientierung liefern. Couragierte Ethikpioniere sind also eine bedeutsame Quelle des Erkennens und Thematisierens von Verwaltungsmissständen. Auch können (insbesondere beim Whistleblowing) aus dieser Form der Individualethik breite Resonanzwirkungen in der Öffentlichkeit resultieren (vgl. Zimmerli/Aßländer 2005: 370); bisweilen werden diese Individuen öffentlich geradezu als Helden gefeiert. Allein durch das Wissen um diese potenziellen Wirkungen entstehen oft ethisch-administrative Lernprozesse, was die Entwicklung von Präventions- und Verbesserungspotenzialen forciert. So wächst langsam auch bei öffentlichen Verwaltungen die Einsicht, dass eine konsequente Individualethik nichts mit Nestbeschmutzung oder verwerflicher Illoyalität zu tun hat.

Insgesamt kann eine couragierte Individualethik einerseits fragwürdigen *weichen* Institutionen (z. B. problematischen Organisationskulturen und implizitem Wertedrill¹⁴) entgegenwirken, was anderweitig nicht justiziabel wäre. Andererseits wirkt eine beharrliche Individualethik, zumindest längerfristig, auch obsoleten *harten* Institutionen entgegen – etwa Dienstanweisungen mit ethisch-moralischen Defiziten. Konsequente individualethische Aktionen werden umso wahrscheinlicher,

- je mehr die hergebrachte Institutionenethik im Zeitablauf ihre Legitimationskraft verliert bzw. eine neue rigide Institutionenethik (etwa im Zuge des New Public Management) Platz greift und
- je mehr sich Individuen von herkömmlichen Pflicht- und Akzeptanzwerten abwenden und in beherzter Manier neuen Verantwortungsidealen zustreben.

2.2.2 Risiken

Harte Individualethik ist aber auch – sowohl für das jeweilige Individuum als auch für die öffentliche Dienststelle – mit teils gravierenden Risiken verbunden. Zunächst geht die traditionell-stoische Pflichterfüllung oft einher mit der Verdrängung und Negierung von Missständen. Hierbei evolvieren enorme Gewissenskonflikte bei den beteiligten Bediensteten; sie fühlen sich oft gar als heimliche Komplizen der eigentlichen

¹⁴ Vgl. Abschnitt 3.2. zu weiteren Einzelheiten bezüglich problematischer Organisationskulturen.

Verursacher der Missstände.¹⁵ Letztlich erleiden aber auch die Dienststellen hierdurch einen (verdeckten) Schaden – nämlich in Gestalt von Demotivation, Minderleistungen und Fehlzeiten der Bediensteten. Soweit couragiert-integre Bürger aufgrund administrativer Missstände in die innere Emigration gehen, sind Staatsverdrossenheit sowie langfristige Gefahren für das demokratische Gemeinwesen zu befürchten.

Entscheiden sich Bedienstete für die *Exit-Option*, werden die betreffenden Missstände ebenfalls nicht behoben. Mehr noch: Auf diese Weise gehen der Verwaltung nicht nur kritisch denkende, oft hochqualifizierte Mitarbeiter verloren. Solche Maßnahmen senden auch insofern ein fatales Signal an das (ehemalige) Umfeld des Bediensteten, als ethisch-moralisches Denken in der Administration sich als offenkundig chancenlos erweist (vgl. Göbel 2006: 180).

Dem öffentlich Kritik äußernden *Whistleblower* drohen zum einen formelle Sanktionen – vom Ausschluss von Beförderungen bis hin zur Beendigung des Beschäftigungs- bzw. Dienstverhältnisses. Zum anderen ist auch die Wirkung informeller Sanktionen in Gestalt von sozialer Ächtung nicht zu unterschätzen. Eine drastische Individualethik kann also eine Ausgrenzung des Bediensteten, seines Anliegens und insgesamt eine Verhärtung der Fronten bewirken. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass die angezeigten Missstände und die obsoleten, defizitären Institutionen unangetastet bleiben.

Schließlich entsteht bei rigider Individualethik oft eine unheilvolle Grauzone zwischen eigennützigen und uneigennützigen Zielen. Das Individuum kann sich zudem, trotz guten Willens, eindeutig im Irrtum befinden, und so endet seine Intervention de facto in einer blanken Verleumdung. Damit erleidet die Verwaltung einen unberechtigten Verlust an interner und/oder externer Reputation.

Zwischenfazit: Die Erfahrungen zeigen, dass harte Individual- und Institutionenethik zwar einerseits deutliche, rasche (de jure-)Wirkungen entfalten können. Andererseits bleiben sie aber de facto oft unwirksam oder sie provozieren Trotzreaktionen und damit Endlosspiralen harter Maßnahmen. Dies kann letztlich sogar zu einer unheilvollen Zementierung von Missständen führen. In neueren verwaltungswissenschaftlichen Beiträgen wird daher die Frage diskutiert, inwiefern weiche, bisweilen als „Soft Law“ bezeichnete Aspekte diese Schwachpunkte überwinden können.

3. „Weiche“ Ethikdimensionen

Weiche Gesichtspunkte wollen die Integrität öffentlicher Verwaltungen via Motivation, Überzeugung und Konsensfindung fördern (vgl. Behnke 2005: 243). Hierbei stehen reflexive Werteorientierungen sowie aufgaben- und situationsadäquates Handeln im Vordergrund. Im Gegensatz zu den harten, eher statischen Dimensionen adressieren sie längerfristige, evolutionär-netzwerkförmige Phänomene. Weiche Maßnahmen vermeiden sowohl ein apodiktisches Alles-oder-Nichts als auch strikte Wahr-Falsch-Unterscheidungen. Stattdessen zielen sie auf ein Sowohl-als-Auch sowie auf eine Ermöglichung von Win-Win-Konstellationen. Evident ist somit, dass dies Spannungen mit bestehenden Gesetzen und Normierungen implizieren kann. Jedoch

¹⁵ Solche Konstellationen sind im Einzelfall für die individuelle Psyche überaus belastend; im französischen Existenzialismus wurden sie mit der Begrifflichkeit „mauvaise foi“ umschrieben.

treten in Mitteleuropa Mediationsverfahren (vgl. Hösl 2006) und Fairplay-Aspekte immer mehr in eine Konkurrenz zu den herkömmlichen Rechtssystemen. Zurückzuführen ist dies insbesondere

- auf eine zunehmende Überlastung der Gerichte und anderer hergebrachter Konfliktlösungsinstanzen sowie
- auf den allgemeinen Trend zur Globalisierung, der Anleihen an andere Kulturkreise und deren Streitschlichtungsstrategien forciert.

Überhaupt besteht in anderen Teilen der Welt, etwa im angelsächsisch geprägten Raum, traditionellerweise mehr Interesse an Moral und Ethik als an gesetztem Recht.

Der weiche Fokus liegt, wie angedeutet, auf einem konstruktiven Umgang mit Ambiguitäten; er liegt zudem auf gut begründbaren Zielsetzungen, die sich indes in ihrer Tragweite zunächst schwer umreißen und sich vor allem nicht juristisch anordnen lassen. Dabei werden die Wertvorstellungen sowohl von Individuen als auch von semi-institutionalisierten Kollektiven referenziert. Dies soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

3.1 „Weiche“ Individualethik

Ebenso wie bei der harten Individualethik steht hier der Mensch als ethisches Subjekt im Vordergrund. Bei weicher Individualethik geht es *verwaltungsintern* um Fragen der Personalführung und -entwicklung, vor allem aber um die Fokussierung auf die ethischen Kompetenzen der Bediensteten. Essenziell sind in diesem Kontext zuallererst die Fähigkeit zur respektvollen Hinwendung zum Anderen sowie die Vermeidung verletzender Konfrontationen und gegenseitiger Blockaden. Insoweit spielen Tugenden, gute Gesinnungen sowie ein professionelles Ethos eine wichtige Rolle. Im Einzelnen manifestiert sich dies insbesondere in folgenden Fähigkeiten bzw. Entwicklungsperspektiven der Individuen (vgl. Lempert 1991: 150ff.):

- Kompetenz zur respektvollen Kooperation, um eine umfassende Handlungszuverlässigkeit zu erreichen, Mitbedenken der Folgen von Entscheidungen – auch auf Unbeteiligte, Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und des Gefühls der sozialen Zugehörigkeit, Toleranz gegenüber divergierenden kulturellen Werten und Normen.
- Offene Ansprache von Problemen und eine faire Konfliktaustragung, wobei ein Dissens grundsätzlich als Chance zur Reflexion der eigenen Position begriffen wird, Übernahme von Verantwortung für sich und andere (inkl. Verantwortungsdelegation sowie Einforderung von Rechenschaft).
- Intrinsische Motivation und Fachkompetenz in Bezug auf die spezifischen Aufgabenstellungen der jeweiligen Behörde – etwa den sensiblen Aufgabenbereichen eines Jugendamts oder den prekären Aktionsfeldern eines Nachrichtendienstes.

Elementar ist in diesem Kontext zunächst die persönliche Verantwortung von *Amtsleitungen*. Diese haben ethische Postulate in die Alltagspraxis der Verwaltung zu überführen – sie nach innen und außen engagiert und glaubwürdig vorzuleben, einen kulturellen Rahmen für ethisch wertvolles Verhalten zu initiieren sowie die Motivation

ihrer Mitarbeiter zu fördern. Insoweit ist die stetige Fortbildung der Amtsleiter auch in Fragen der Führungs- und Organisationspsychologie unabdingbar. Entziehen sie sich bewusst diesen Themenfeldern, tragen Amtsleitungen demzufolge eine Mitverantwortung bei Missständen in ihrer Organisation. Sie haben sich ethischen Problemen daher aktiv-präventiv anzunehmen, um die wichtiger werdende administrative Reputation und Handlungslegitimität sicherzustellen. Es liegt vor allem aber auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Führungskräfte, nicht zerrieben zu werden zwischen den Ansprüchen von Mitarbeitern, Bürgern und sonstigen Stakeholdern der Verwaltung.

Weiche Ethikdimensionen sind aber nicht nur Chefsache; letztlich ist das intrinsisch-individuele Streben *aller Bediensteten* entscheidend. Gesetze und Dienst-anweisungen haben dann die Chance, nicht länger als oktroyierte Bürde empfunden, sondern aus innerer Überzeugung gelebt zu werden (vgl. Paine 1994: 111). Dann sind auch Sinn und Praxisbezug der Normierungen allen Adressaten klar, wodurch sich manche bürokratische Detailregelung erübrigen kann. Auch bei den Mitarbeitern ist daher eine hinreichende *Ausbildung* sowie eine stetige *Fortbildung* erforderlich. Ziel sollte hierbei sein, ihre Entwicklung zu verantwortungsbewussten Organisationsbürgern (vgl. Steinmann/Löhr 1994: 60) zu unterstützen. Prononciert gewendet heißt Personalentwicklung in diesem Sinne letztlich, dass Individuen sich und ihre Persönlichkeit auch selbst fortentwickeln können. Ergänzt werden kann dies durch *Rotationen* der Bediensteten, was zum einen ihrer persönlichen und fachlichen Förderung dient. Zum anderen können Personalrotationen die administrative Sachlichkeit und innere Unabhängigkeit der Individuen gewährleisten, indem allzu enge persönliche Beziehungen bzw. dubiose Koalitionen unterbunden werden.¹⁶

Schließlich impliziert weiche Individualethik eine wichtige *verwaltungsexterne* Perspektive. Auch der einzelne Bürger mit seiner persönlichen Verantwortung und Aspiration muss also für die Relevanz guter Verwaltungspraxis sensibilisiert sein. Dabei steht ein aktives, gemeinwohlfokussiertes *Bürgerethos* im Vordergrund. Eine Grundlage insoweit wird bereits in der familiären Erziehung gelegt; fortgeführt wird die Entwicklung des Ethos beispielsweise im schulischen Sozialkundeunterricht sowie in der politischen Erwachsenenbildung. Praxisrelevant ist ein engagiertes Bürgerethos etwa bei partizipativ angelegten kommunalen Projekten wie z. B. Bürgerhaushalten im Rahmen der Lokalen Agenda 21.¹⁷

3.2 „Weiche“ Institutionenethik

Administrative Missstände und Fehlsteuerungen werden verstärkt aber auch mit weichen institutionellen Phänomenen in Verbindung gebracht. Hierbei spielen die spezifische Historie, Kultur und das Umfeld von Dienststellen eine wesentliche Rolle. Es geht somit um eine *Mesoebene* zwischen den gesetzlichen Rahmenbedingungen und

¹⁶ Zu diesbezüglichen Erfahrungen im Rahmen der Korruptionsvorsorge bei der Stadtverwaltung Frankfurt a. M. vgl. bereits Kerbel (1995: 168f.).

¹⁷ Ausführlich zur Lokalen Agenda 21 mit Beispielen der Bürgerpartizipation in den Städten Augsburg, Leipzig und Münster vgl. Wolf (2005).

dem Ethos des einzelnen Individuums. Diese Ebene ist deswegen so wichtig,¹⁸ da viele administrative Schwierigkeiten weder via Rechtsnorm noch durch einzelne Individuen überwindbar sind. Weiche institutionelle Probleme zeigen sich aktuell im Zuge der rasanten Reformen des öffentlichen Sektors: etwa im Wertedissens zwischen dem medizinischen Personal in Krankenhäusern, das auf die Qualität der Leistungserbringung fokussiert ist und Verwaltungsdirektionen, die sich New Public Management und monetärem Erfolg verpflichtet fühlen (vgl. Neubauer 2003: 172). Über organisationskulturelle Konflikte wurde aber bereits auch aus dem klassischen Bereich der Eingriffsverwaltung berichtet: beispielsweise von Polizeidienststellen, die sich bisweilen zu bloßen Erfüllungsgehilfen der Staatsanwaltschaft degradiert fühlen (vgl. Beese 2000: 291). Vordringliche Ziele der weichen Institutionenethik sind ein langfristiger Verwaltungskulturwandel sowie die behutsame Ausbalancierung von Werte- und Interessenkonflikten. Hierzu sollen nun exemplarische Ansatzpunkte und Instrumentarien aufgezeigt werden.

Verwaltungsintern zielen weiche Dimensionen auf eine partielle Selbst- und Kontextsteuerung anhand ethischer Leitprinzipien, was zu einem Abbau zentralistisch-bürokratischer Detailübersteuerung führen kann. Die enorme Praxisrelevanz weicher Phänomene lässt sich allein anhand folgender Stichpunkte illustrieren: ein guter Bürgerservice, die Berücksichtigung kultureller *Diversity*¹⁹, gute wissenschaftliche Praxis an Hochschul- und Forschungseinrichtungen sowie ein Motivation stiftendes Personalwesen statt der herkömmlichen Stellenbewirtschaftung. Besonders zu beleuchten sind jene Aktivitätsfelder der Verwaltung, die offenkundige Außenwirkungen implizieren – beispielsweise öffentliche Ausschreibungsverfahren, Nebentätigkeiten von Bediensteten sowie aktives und passives Sponsoring. Zugleich Basis und Ziel einer verantwortungsbewussten Verwaltungskultur sind Leitbilder sowie *Ethik- und Verhaltenskodizes*, die auf partizipativem Wege zu erarbeiten sind. Um eine breite Akzeptanz und Motivation zu gewährleisten, sind Verständlichkeit und Praxisbezug der Kodizes entscheidend (vgl. Ritter 2007: 7). Sinnvollerweise enthalten Verhaltenskodizes daher typische Problemkonstellationen der jeweiligen Dienststelle inklusive adäquater Lösungsoptionen (vgl. Jauernig 2007: 3). Zur Fortentwicklung der Kodizes sind nicht zuletzt periodische Konsultationen mit Stakeholdern der Verwaltung erforderlich.

Weiterhin sind *Controlling* und *Qualitätsmanagement* explizit auf ethische Belange auszurichten. Quantitative und qualitative Zielgrößen werden hierbei sorgfältig austariert. Evaluationen finden sinnvollerweise anhand verwaltungsinterner Rückkopplungen und externer *Bürgerbefragungen* statt. Ein besonderes Augenmerk verdient die jeweilige qualitative Adäquanz des Bürgerservices; sie kann nämlich in der Leistungsverwaltung (z. B. einem Wohnungsamt) erheblich anders aussehen als in der traditionellen Eingriffsverwaltung.

¹⁸ Analog zur zunehmenden Relevanz der Mesebene in der (globalen) Wirtschafts- und Unternehmensethik vgl. Brink (2000: 342ff.).

¹⁹ Hierbei geht es um die Wertschätzung der Unterschiedlichkeit von Individuen, beispielsweise hinsichtlich Lebensalter, Religion, Geschlecht und ethnischer Herkunft; zu näheren Einzelheiten vgl. etwa Süß/Kleiner (2006: 561f.).

Die Ideenwelt des New Public Management forcierte in den 1990er Jahren extrinsisch-monetäre *Anreizsysteme* im öffentlichen Personalwesen. Diese Incentive-Optionen sollten prinzipiell zwar in Erwägung gezogen werden, aber stets unter Wahrung des Augenmaßes – etwa, indem ethisches Engagement und nicht die schiere Anzahl erlassener Verwaltungsakte belohnt wird. Der Fokus sollte in jedem Fall auf der Weckung intrinsischer Motivation für die res publica sowie auf der sinnvollen Verzahnung der Organisations- mit den Personalentwicklungskonzepten liegen.

Im Zuge der Public Governance erlangte seit Anfang der 2000er Jahre auch eine *verwaltungsextern* ausgerichtete weiche Institutionenethik Relevanz (vgl. Faust 2007: 328f.) – beispielsweise in Form von Diskursen und Kooperationen mit externen Stakeholdern der Verwaltung. In diesem Zusammenhang adressiert werden etwa die Bildung von Integritätsnetzwerken unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft (vgl. Transparency International Deutschland 2006: 13f.) sowie die Entwicklung von Ethik-Management-Systemen in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft.²⁰ Dabei ist die Herstellung wohldosierter Transparenz anstelle von harter, inquisitorischer Kontrolle bedeutsam. Essenziell sind demnach *Informationsfreiheitsrechte*²¹ der Bürger, wie sie auf Bundesebene seit dem Jahr 2006 existieren. Hierfür muss ein zweckdienliches *Electronic Government* installiert sein, denn die Verwaltungsethik ist generell auf eine Stützung durch leistungsfähige Internet- und Intranet-Systeme angewiesen. Hierbei sind zum einen alle relevanten Informationen zeitnah und empfängerorientiert bereitzustellen. Zum anderen werden elektronische Kommunikationsprozesse und Transaktionen zunehmend bedeutsam, etwa bei Hinweisgeber- und Ideenmanagementsystemen.

Schließlich kann eine unterstützende Beratung durch externe Change Agents hinzugezogen werden, die als Hilfe zur Selbsthilfe eine Hinterfragung des jeweiligen verwaltungskulturellen Status Quo ermöglicht. Insoweit besteht in Schweden eine bis ins 18. Jahrhundert zurückreichende Tradition guter Verwaltungspraxis; hierbei spielen *Ombudspersonen*²² eine bedeutende Rolle bei Konsultationen und hinsichtlich der Schlichtung in Konfliktfällen.

Insgesamt zeigt sich, dass weiche institutionelle Ansätze auch und gerade angesichts rascher administrativer Umfeldänderungen eine wichtige Rolle spielen. Sie können als flexible Frühwarnsysteme insbesondere in jenen Risikofeldern fungieren, wo einzelne Individuen überfordert sind bzw. (noch) keine eindeutigen Normierungen vorliegen.

3.3 Kritische Würdigung „weicher“ Dimensionen

Bei weichen Ethikaspekten lauern gleichwohl auch Gefahrenpunkte und problematische Implikationen. Zunächst drohen eine *Beliebigkeit* und damit eine fehlende Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns. So wäre eine politisch-normative Unter-

²⁰ Zu Ansätzen einer Kooperation im Rahmen eines Ethik-Management-Systems des Bayerischen Bauindustrieverbands vgl. bereits Hess (1996: 75).

²¹ Das Recht auf Informationsfreiheit besagt, Einsicht in behördliche Akten und Dateien zu erhalten, ohne notwendigerweise selbst von dem jeweiligen Verwaltungsvorgang betroffen zu sein.

²² Sinnvoll ergänzt werden kann die externe Ombudsinstanz durch verwaltungsintern angesiedelte *Ethikbeauftragte* bzw. *Bürgeranwälte* (Faust (2003/2006: 225f.).

steuerung bzw. eine Abkopplung öffentlicher Verwaltungen von demokratischer Legitimation zu befürchten. Weichen Aspekten fehlt zudem die Verbindlichkeit, und so können sie oft nicht mit hinreichender Konsequenz durchgesetzt werden (Blickle 2007: 152). Auch die juristischen Sanktionsmöglichkeiten im Falle fehlerhafter Implementationen fehlen, wenn es insoweit an rechtlichen Grundlagen mangelt.

Angesichts der stetigen, internen wie externen Abstimmungs- und Überzeugungsprozesse droht zudem ein Communication Overload der Verwaltung – und dies selbst bei Routineangelegenheiten. Dieser Umstand kann zu Lasten rascher, zielgerichteter Verwaltungsentscheidungen gehen. Im Gegensatz zur harten, eher oberflächlich-umfassenden Institutionenethik sind die weichen Aspekte im Einzelfall enorm anspruchsvoll, denn sie adressieren tief verwurzelte Wertvorstellungen und eigenverantwortliches, situationsadäquates Handeln.²³ Somit erfordern sie ein stetiges, qualitativ ausgerichtetes Streben verwaltungsinterner und -externer Stakeholder. Verbunden damit sind indes die Gefahren einer Expertokratie: Dort dominieren die kenntnisreichen, mit Zeit- und Finanzressourcen ausgestatteten Akteure alle Konzepte und Leitideen in Angelegenheiten der res publica.

Schließlich drohen bei weichen Konzepten auch unterschwellige Manipulationen. Zum einen durch Führungskräfte, welche ihre Mitarbeiter einem impliziten Wertedruck aussetzen, zum anderen durch eine bloß an Populismus und Symbolen orientierte Politik. So entsteht mitunter ein wahrer Kulturimperialismus mit pompösen Ritualen und Inszenierungen. Verwaltungskultur wird dann bewusst auf bloße Äußerlichkeiten und Artefakte reduziert. Eine einseitige Oktroyierung gefährdet jedoch eine kritisch-konstruktive Pluralität der Wertvorstellungen. Derart „starke“, homogene Verwaltungskulturen dienen der unterschweligen Kontrolle und Legitimation von Handlungen. So degenerieren sie realiter zu unerbittlich harten Ideologisierung. Individuen sind sich dieser indirekten Zwänge und Verführungen nur selten voll bewusst. Sie wähnen sich oft gar als selbstbestimmt, obwohl sie de facto funktional und extrafunktional vereinnahmt werden. Ein Demokratisierungsbeitrag wäre mithin von einer derartigen Kulturinstrumentalisierung nicht zu erwarten (vgl. Wicher 1994: 337f.).

Im Folgenden wird daher zu ergründen sein, inwieweit kulturelle Phänomene mit mehr Konsistenz und Berechenbarkeit ausgestattet werden können, ohne jedoch (erneut) den hergebrachten Risiken anheim zu fallen.

4. Grenzüberschreitungen und Metamorphosen

Erklärtermaßen ist Verwaltungsethik in Deutschland ein bislang weitgehend unbekanntes Terrain. Daher zeichnet sich ein erheblicher Bedarf an Forschung und Erprobung in Wissenschaft und Praxis ab. Insbesondere unerforscht sind zum einen harte und weiche *Grenzüberschreitungen* zwischen der Innen- und der Außenwelt öffentlicher Verwaltungen (vgl. Abbildung 2). Eine hart-entschlossene Grenzüberschreitung ist ein Whistleblowing von Bediensteten. Hingegen ein eher weicher, konsensorientierter

²³ Gerade letztgenannter Aspekt widerspricht elementar der traditionellen Sozialisation vieler Bediensteter. Weiche, kulturelle Phänomene sind daher oft *der* Hemmschuh bei administrativen Reformbestrebungen; vgl. Faust (2003/2006: 2).

Brückenbau ist z. B. ein Integritätspakt bzw. ein Public Private Partnership in Sachen Korruptionsvorsorge.

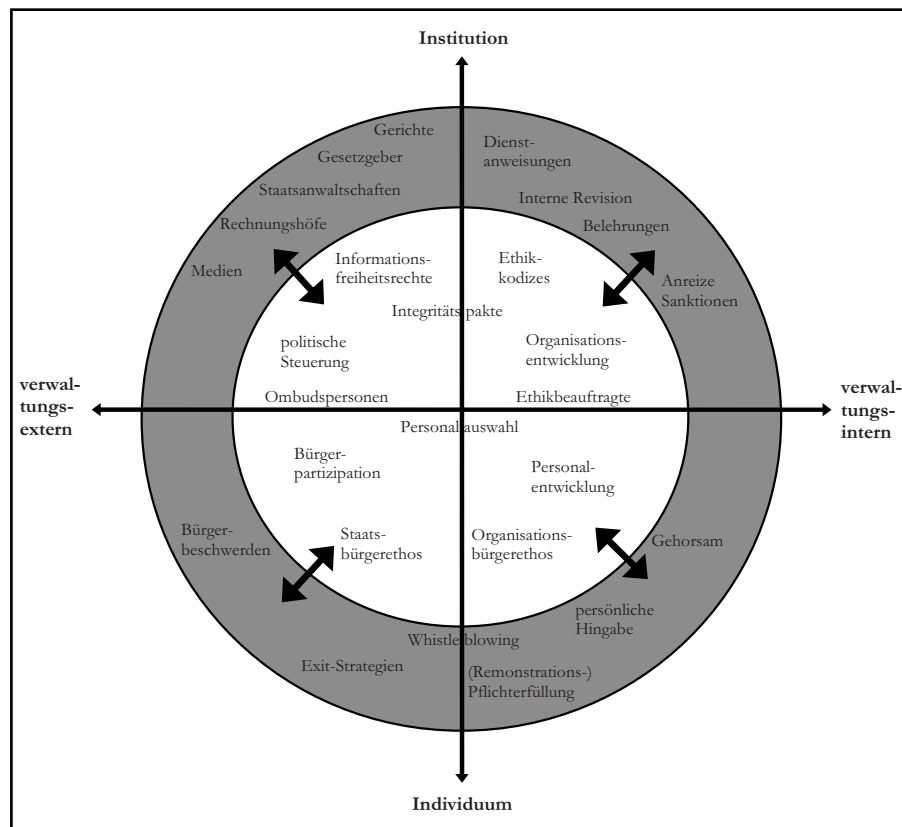


Abbildung 2: Verwaltungsethik-Topologie (eigene Darstellung)

Als Grenzüberschreitung zwischen Innen- und Außenwelt kann auch die tugendzentrierte Personalauswahl rekonstruiert werden. Denn hierbei treten externe Individual- und interne Institutionenethik unmittelbar in Kontakt. Wichtig ist diese Form der Personalauswahl insbesondere bei Dienstposten mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen und/oder intensiven Außenkontakten. Nicht nur die Fachkompetenz, sondern vor allem auch die ethische Sensibilität der Aspiranten rückt hierbei ins Blickfeld. Dabei sind ihre intrinsische Motivation für die res publica sowie ihre Team- und Konfliktfähigkeit zu berücksichtigen. Allerdings muss das Personalauswahlverfahren selbst ethischen Postulaten genügen – z. B. indem die Kandidaten offen und fair über den Ablauf informiert und keine fragwürdigen psychischen Zwänge ausgeübt werden (vgl. Göbel 2006: 203f.).

Künftig erforderliche Theorie- und Praxisarbeit hat sich intensiver diesen – im Einzelfall sehr diffizilen – Grenzüberschreitungen in Sachen Verwaltungsethik zu widmen. Ein wichtiges Ziel wird hierbei einerseits sein, hinreichend verlässliche Unterschei-

zungskriterien zwischen unerwünschter Beeinflussung und erwünschter Kooperation zu entwickeln. Zunehmend relevant wird andererseits aber auch die Differenzierung von eigennütziger bzw. gedankenloser Verleumdung und gut gelungener, integrierender Kommunikation.

Zum anderen zeigt Abbildung 2, dass offenbar *Metamorphosen* bzw. sinnvolle Vernetzungen von Hartem und Weichem verstärkt in den Blick zu nehmen sind. Ansatzpunkte einer solchen wachsenden Mobilisierung und reziproken Befruchtung sind immerhin erkennbar. So reift bei Politik und Gesetzgebern die Erkenntnis, dass stetige Strafverschärfungen für Individuen nur begrenzt Erfolg versprechend sind. Daher wird zunehmend versucht, auch die weichen Selbstheilungskräfte öffentlicher Verwaltungen zu aktivieren. Dies wird etwa deutlich an Unterstützungsmaßnahmen für den Wandel der Verwaltungskultur: Transparenz durch Electronic Government, Entbürokratisierung durch Gesetzesfolgenabschätzung²⁴ sowie die Anerkennung der Vorbildfunktion guter Politik(er) weisen in diese Richtung.

Zudem bestehen Anzeichen, dass solche Metamorphosen sich bei der Internen Rechnungsprüfung der öffentlichen Verwaltung vollziehen. Traditionell war sie, wie ausgeführt, eher investigativ und auf harte ex post-Kontrollen ausgerichtet. Neuere Revisionskonzepte weisen indes den Weg zu einer weichen, beratend-vorbeugenden ex ante-Rechnungsprüfung (vgl. Bekemann 2005: 157). Auch viele Medien lebten von harter Zuspitzung und Sensationsberichten, u. a. bei Aufdeckung von Korruption. Jedoch ist aktuell auch zu beobachten, dass ein neuer, engagierter Journalismus versucht, die komplexen Hintergründe administrativer Missstände zu beleuchten. Damit ist ebenfalls ein vielversprechender Weg zu einem ausgewogenen Modus Operandi vorgezeichnet.

Schließlich ist aber auch zu bedenken, dass Metamorphosen in umgekehrter Richtung vom Weichen zum Harten möglich sind – dann etwa, wenn ein intrinsisch-integrierender Bediensteter in die moralische Isolation getrieben wird und sich zum Exit aus der öffentlichen Verwaltung entscheidet. Und im übertragenen Sinne „hart“ wird es nicht zuletzt auch dann, wenn es um die nachhaltige Implementierung und seriöse Evaluation ethisch-kultureller Entwicklungen geht.

5. Fazit und Ausblick

Verwaltungsethik bedeutet insgesamt mehr, als nur Gesetzesverstöße zu verhindern oder sich unkritisch den Wertvorstellungen einzelner Individuen zu überbeugen. Für öffentliche Verwaltungen gibt es offenbar aber keine moralischen Patentrezepte: Die heterogenen Organisationskulturen, Führungspersönlichkeiten, Aufgaben und Historien der Dienststellen sowie die jeweiligen (rechtlichen) Rahmenbedingungen sind zu beachten (vgl. Faust 2003/2006: 173). Evident wird dies insbesondere, wenn die neueren, mannigfaltigen Einflüsse supranationaler Akteure auf nationale Verwaltun-

²⁴ Zur Gesetzesfolgenabschätzung im Kontext „besserer“ staatlicher Regulierung vgl. grundlegend Konzendorf (2006). Zudem wurde im Herbst 2006 der Nationale Normenkontrollrat einberufen; sein Ziel ist u. a., auf eine andere, folgenorientierte Gesetzgebungskultur hinzuwirken und damit einen Bürokratieabbau zu ermöglichen (Dietze/Färber 2007: 288).

gen beleuchtet werden. In toto zeigt Abbildung 2 dialektische Spannungsfelder in mindestens dreifacher Hinsicht.

Erstens greift es zu kurz, ausschließlich auf die *Individuethik* zu setzen, denn der Einzelne kann irren und ein defizitäres Umfeld kann sein Ethos allzu sehr strapazieren. Umgekehrt jedoch ist eine reine *Institutionenethik* inhaltslos und inflexibel, da sie maßgeblich auf die ethischen Kompetenzen und Aspirationen der Individuen angewiesen ist. Zweitens ist die traditionelle *interne* Perspektive der administrativen Steuerung unzureichend, denn sie führt in vielen Fällen zur kulturellen Erstarrung und Selbstreferenzialität. Ergänzung bietet insoweit etwa die *verwaltungsextern* fokussierte Public Governance, die explizit auch die ethischen Kompetenzen privater und zivilgesellschaftlicher Akteure in den Blick nimmt. Zu warnen ist indes vor einer schrankenlosen Öffnung der Verwaltung, da ihr ansonsten eine Vereinnahmung durch Partikularinteressen und hemmungslosen Lobbyismus²⁵ droht.

Drittens schließlich – und das war Hauptanliegen dieses Beitrags – sind harte und weiche Ethikdimensionen dialektisch aufeinander zu beziehen. *Hartes* evolviert in herkömmlichen Ansätzen quasi in Form einer zweigeteilten Schale: Einerseits als individualethischer Part, der vorzugsweise auf der persönlichen Hingabe und mitunter auf der Remonstration von Bediensteten beruht. Andererseits als ausgeprägte institutionenethische Dimension, die auf Verhaltensnormen des (Beamten-)Rechts und auf strikten Kontrollroutinen basiert. Die *weichen* Aspekte bilden gleichsam den Kern innerhalb der harten Schale; sie zielen auf eine kulturelle Stützung von Verwaltungsethik sowie die intrinsische Motivation interner und externer Stakeholder. Aber Weiches droht indifferent, beliebig und zuweilen gar unterschwellig-manipulativ zu werden. Und Hartes seinerseits kann zu strukturellem Rigorismus und zu Trotzreaktionen von Individuen führen. Daher ist sowohl eine ausschließlich harte als auch eine durchgehend weiche Verwaltungsethik lückenhaft. Weil jedoch die harten Aspekte traditionsgemäß eher überbetont sind, ist eine vernunftgerechte Ausbalancierung durch die stärkere Einbeziehung weicher Gesichtspunkte angeraten. Es ist offenbar das Weiche, das die administrative Welt im Innersten zusammenhält.

In diesem Sinne zeigt Abbildung 2 eine vervollständigte Verwaltungsethik-Topologie. Verdeutlicht wird hier auch nochmals, dass harte und weiche Aspekte wechselseitig, gleichsam wie Schale und Kern einer Frucht, aufeinander angewiesen sind. Erst dieses „frucht-bare“ Zusammenwirken birgt Chancen und Perspektiven für eine nachhaltig gute Verwaltungspraxis.

²⁵ In jüngerer Zeit wird dem Lobbyismus bereits die, zumindest ambivalente, Funktion einer Fünften Gewalt im Staat attestiert (Leif/Speth 2006).

Literaturverzeichnis

- Alemann, U. v.* (2005) (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption, Wiesbaden.
- Beese, D.* (2000): Studienbuch Ethik. Problemfelder der Polizei aus ethischer Perspektive, Hilden.
- Behnke, N.* (2005): Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst, in: Blanke, B. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, 243-251.
- Bekemann, U.* (2005): Ex-post Prüfung vs. ex-ante Beratung. Wandel der Rechnungsprüfungsämter als Reaktion auf neue Korruptionsrisiken?!, in: Maravic, P. v./ Reichard, C. (Hrsg.): Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?, Potsdam, 149-175.
- Blickle, G.* (2007): Zur Ethik der Arbeit in Organisationen, in: Schuler, H. (Hrsg.): Lehrbuch Organisationspsychologie, 4. Auflage, Bern, 143-154.
- Bogumil, J./ Jann, W.* (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden.
- Brink, A.* (2000): Holistisches Shareholder-Value-Management: Eine regulative Idee für globales Management in ethischer Verantwortung, München/Mering.
- Damkowski, W./ Precht, C.* (1995): Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart.
- Dietze, D./ Färber, G.* (2007): Ein Jahr Nationaler Normenkontrollrat. Tätigkeitsschwerpunkte, Erfahrungen und Perspektiven, in: Verwaltung und Management, 13. Jg./Heft 6, 283-288.
- Dietzfelbinger, D.* (2008): Praxisleitfaden Unternehmensethik, Wiesbaden.
- Faust, T.* (2003/2006): Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen, Berlin.
- Faust, T.* (2007): Wandel der Verwaltungen – Wandel der Ethikkonzepte. Zur Philosophie öffentlichen Handelns, in: Verwaltung und Management, 13. Jg./Heft 6, 327-330.
- Faust, T.* (2008): Korruptionsbekämpfung: Vorsorge durch praxisbezogene Verwaltungsethik, in: Innovative Verwaltung, Heft 6, 24-25.
- Fetzer, J.* (2004): Die Verantwortung der Unternehmung, Gütersloh.
- Forum Wirtschaftsethik* (2002): Wirtschaftsethik in der Verwaltung, Heft 3.
- Gmeiner, R.* (2007): Verwaltungsethik in Österreich – Eine Skizze, in: Lienbacher, G/ Thanner, T./ Tschirf, M. (Hrsg.): Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft, Wien/Graz, 199-215.
- Göbel, E.* (2006): Unternehmensethik. Grundlagen und praktische Umsetzung, Stuttgart.
- Hess, G.* (1996): Präventionsmöglichkeiten aus der Sicht der Bayerischen Bauindustrie, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland, Dokumentation, Berlin, 73-78.
- Höffe, O.* (2008): Lexikon der Ethik, 7. Auflage, München.
- Hösl, G. G.* (2006): Mediation: die erfolgreiche Konfliktlösung, 3. Auflage, München.
- Hofmeister, A.* (2000) (Hrsg.): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung?, Bern.
- Homann, K.* (1999): Die Legitimation von Institutionen, in: Korff, W. et al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 2, Gütersloh, 50-95.
- Homann, K./ Lütge, C.* (2005): Einführung in die Wirtschaftsethik, 2. Auflage, Münster.
- Jauernig, P.* (2007): Korruptionsprävention im Magistrat, in: Verwaltung Innovativ, 27.11.2007, 3.
- Kerbel, S.* (1995): Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung, Speyer.

- Konzenzendorf, G. (2006): Gesetzesfolgenabschätzung als zentrales Element von Better Regulation, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 36, 540-558.
- Leif, T./Speth, R. (2006) (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn.
- Leisinger, K. M. (2003): Whistleblowing und Corporate Reputation Management, München/Mering.
- Lempert, W. (1991): Bedingungen sozialen Lernens im Betrieb, in: Degen, U./ Seyfried, B./ Wordelmann, P. (Hrsg.): Qualitätsverbesserungen in der betrieblichen Auszubildungsgestaltung, Berlin, 147-159.
- Neubauer, W. (2003): Organisationskultur, Stuttgart.
- Nida-Rümelin, J. (2005) (Hrsg.): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung, 2. Auflage, Stuttgart.
- Paine, L. S. (1994): Managing for Organizational Integrity, in: Harvard Business Review, 72. Jg./Heft 2, 106-117.
- Priddat, B. P. (2005): Revision des Staates. Governance als Kommunikation, in: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden, 63-88.
- Quambusch, E. (2003): Die unakzeptierte Remonstrationspflicht. Über ein Krankheitssymptom des Rechtsstaats, in: Die Personalvertretung, Heft 10, 364-370.
- Ritter, S. (2007): Verhaltenskodex für öffentlich Bedienstete, in: Forum Public Management, Heft 4, 6-7.
- Sommermann K.-P. (1998): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv 89, 290-305.
- Steinmann, H./ Löhr, A. (1994): Grundlagen der Unternehmensethik, 2. Auflage, Stuttgart.
- Süß, S./ Kleiner, M. (2006): Diversity-Management, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 10, 560-565.
- Thielemann, U. (2005): Compliance und Integrity – Zwei Seiten ethisch integrierter Unternehmenssteuerung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 6. Jg./Heft 1, 31-45.
- Thurnherr, U. (2000): Angewandte Ethik zur Einführung, Hamburg.
- Transparency International Deutschland (2006) (Hrsg.): Handreichung für ein kommunales Integritätssystem. Das 4-Säulen-Modell, ohne Ortsangabe.
- Wieber, H. (1994): Unternehmenskultur, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 4, 329-341.
- Wolf, H. (2005): Partizipation und Lokale Agenda 21: Ein interkommunaler Vergleich aus organisationssoziologischer Perspektive, Marburg.
- Zimmerli, W. C./ Aßländer, M. S. (2005): Wirtschaftsethik, in: Nida-Rümelin, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung, 2. Auflage, Stuttgart, 302-384.